

# A költségvetési felülvizsgálat „legforróbb” témaköre: A Közös Agrárpolitika finanszírozása

ELEKES ANDREA – HALMAI PÉTER

*A költségvetési felülvizsgálat során a Közös Agrárpolitika (KAP) fennállása legnagyobb kihívása előtt áll: már nemcsak a (közös) finanszírozásáról, hanem a jövőjéről van szó. Nyilvánvaló, hogy az eddigi reform – előremutató elemei ellenére – továbbra sem eredményezi a KAP tartósan fenntartható rendszerét. A további változások elkerülhetetlenek. A fiskális föderalizmus é más politikai-gazdaságtani megközelítésekre támaszkodva a következő kérdésekre keressük a választ. Indokolt-e a megreformált KAP közös finanszírozása? Kiterjeszhető-e a nemzeti társfinanszírozás? Fenntartható-e a közösen finanszírozott közvetlen támogatások rendszere? Számos regionális (EU) vagy globális szempont (globális élelmiszer-biztonság; a föld mint stratégiai inputtényező; környezetvédelem; tisztességes verseny stb.) szól amellett, hogy a szabályozás és finanszírozás kereteit EU-szinten határozzák meg. Teljes központosítás (központi finanszírozás, végrehajtás és ellenőrzés) azonban csak az összekapcsolt termékek esetében lehet indokolt. Minden más esetben megfontolandó a decentralizáció valamilyen mértéke.\**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F13.

Nem túlzás, ha azt állítjuk, hogy a költségvetési felülvizsgálat során a KAP fennállása legnagyobb kihívása előtt áll. A közös költségvetésben a források 2013-ig állnak rendelkezésre. Ezeket a forrásokat is csak nagyon kielezett tárgyalások során

\* E tanulmány rövidebb, angol nyelvű változata megjelent az *Intereconomics* című folyóiratban. (The „Hottest Topic” of the Budgetary Review: Will the CAP Survive? *Intereconomics*, Vol. 44., Issue 5., 300–308. o.)

*Elekes Andrea*, a Szent István Egyetem, GTK, Európai Tanulmányok Intézetének egyetemi docense. E-mail cím: andreaelekes@hotmail.com

*Halmai Péter*, a Szent István Egyetem, GTK, Európai Tanulmányok Intézetének egyetemi tanára, intézeti igazgató. E-mail cím: halmai.peter@gtk.szie.hu

sikerült betervezni. Az Egyesült Királyság fontos kritikát fogalmazott meg, és azal a feltétellel fogadta el a költségvetést, hogy 2008–2009-ben alapvető revízió alá veszik a kiadási tételeket. Az egészségügyi állapotfelmérés (Health Check) azonban a 2013 előtti időszakra vonatkozik. A 2013 utáni időszakra csak közvetve utal, arról csak a sorok között olvashatunk.

A felülvizsgálat során – *Dalia Grybauskaitė*, költségvetési főbiztos idézve – a „*legforróbb*” témakör a *Közös Agrárpolitika jövőbeli finanszírozása*. A Költségvetési Felülvizsgálat során „tabuktól mentes” megközelítést hangsúlyoznak. A „szerezett jogok”, pusztán az elmúlt időszakban követett gyakorlat önmagában már nem legitimálhatja az EU legköltségesebb közös politikáját. Már nemcsak a KAP (közös) finanszírozásáról, hanem a KAP jövőjéről van szó.

A közös költségvetés KAP-val kapcsolatos kiadásai már régóta a viták kereszt-tüzében állnak. Az *eddig reform* – előremutató elemei ellenére – *továbbra sem eredményezi a KAP tartósan fenntartható rendszerét*. A további változások elkerülhetetlenek. A KAP közös finanszírozásának megszüntetése vagy radikális csökkentése – a „*talált pénz*” lehetősége – uniószerre nagy érdeklődést keltett. A KAP nettó haszonélvezői és a mezőgazdasági érdekcsoportok ugyanakkor a status quo fenntartásában érdekeltek. Ezt a meglehetősen érzékeny problémakört kívánjuk objektívan megvizsgálni. Arra a kérdésre keressük a választ, hogy mikor és milyen formában indokolt a KAP közös finanszírozása.

A fiskális föderalizmus a leggyakrabban alkalmazott elmélet azokban az irodalmi munkákban, amelyek azt vizsgálják: hogyan lehetne optimálisan megosztani az EU és a tagállami szintek között a politikákat és azok finanszírozását. Kérdéseink megválaszolása során ezért alapvetően (de nem kizárólag) erre az elméletre támaszkodunk.

A cikk elején röviden áttekintjük a KAP finanszírozásának sajátosságait, valamint a költségvetési felülvizsgálat agrárpolitikát illető legfontosabb mozzanatait. A következő fejezet az elméleti háttérrel vázolja. A fiskális föderalizmus és más politikai-gazdasági megközelítések tükrében a következő kérdésekre keressük a választ. Mikor indokolt a kormányzati (EU) beavatkozás és a közös finanszírozás? Melyik a beavatkozás leghatékonyabb szintje? Milyen eszközökkel valósulhat meg a beavatkozás? Ezek után – egyszerű, verbális intervenciók tesztet alkalmazva – az elméleti kategóriákat a KAP valóságával szembesítjük. Majd következtetéseket fogalmazunk meg, igaz, nem a megszokott formában. Néhány olyan érzékeny kérdést próbálunk megválaszolni itt, amelyeknek várhatóan igen nagy jelentőségük lesz majd a felülvizsgálat során. Indokolt-e a megreformált KAP közös finanszírozása? Kiterjeszhető-e a nemzeti társfinanszírozás? Fenntartható-e a közösen finanszírozott közvetlen támogatások rendszere?

## KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS, KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA A VITÁK KERESZTTÜZÉBEN

Az EU közös költségvetése különleges rendszer: lényegesen eltér mind a nemzeti államok, mind a nemzetközi szervezetek költségvetésétől. A közös költségvetés fő célja a közös és közösségi politikák finanszírozása.

A közös költségvetés fő kiadási tételei a közös agrárpolitika és a kohéziós politika. Ugyanakkor az EU-t és tagországait lényeges új kihívások (globalizáció, éghajlati változás stb.) érik, amelyek nem maradhatnak válasz nélkül. A fő befizető (pontosabban nettó teherviselő) országok azonban világossá tették, hogy hozzájárulásukat a jövőben nem tudják, illetve kívánják emelni. *Elkerülhetetlen tehát a közös költségvetés kiadási szerkezetének módosítása.*

### A KAP finanszírozása

A KAP rendszerének alapvető mozzanata a *közös finanszírozás*. Meghatározó a közös költségvetés szerepe:

- a piaci támogatásokat és a közvetlen jövedelemtámogatásokat (ez a KAP első pillére) a *pénzügyi szolidaritás elve alapján* teljes egészében a közös költségvetés fedezi;

- az agrárstruktúra-politika, majd a vidékfejlesztés (a második pillér) finanszírozása az *addicionalitás* elve szerint történik, annak forrásait részben a közös, részben a nemzeti költségvetések (továbbá a kedvezményezettek) fedezik. (Azaz a vidékfejlesztési programok többségének a finanszírozása ebben az értelemben a strukturális politikához hasonló.)

Az 1992-ben meghirdetett, majd 2000-ben, illetve 2003-ban folytatott *KAP-reform*, valamint az egészségügyi felülvizsgálatot (Health Check) követő módosítások *nem eredményezték a KAP költségvetésének csökkenését*. Az ártámogatások leépítésével mérséklődtek a hagyományos piaci támogatások (intervenció, exporttámogatás), ám a bevezetett új közvetlen (jellemzően területalapú) támogatások növelték a KAP kiadásait. Megjegyzést igényel azonban két fontos tényező:

- egyrészt a KAP-reform az ártámogatások leépítésével jelentősen növelte a rendszer hatékonyságát, s csökkentette a fogyasztók terheit;

- másrészt a *KAP-kiadások* jóval lassabban emelkedtek, mint a közös költségvetés, így *azok aránya folyamatosan tovább mérséklődött, illetve mérséklődik a következő években*. (2013-ra várhatóan alig haladja meg a közös költségvetés kiadásainak 40 százalékát, az első pillérré fordított kiadások pedig az összeg 32 százalékát.)

*Lényegesen változott a támogatások szerkezete*. Különösen az exporttámogatások arányának mérséklődése szembeűnő. Nagy ütemben csökkentek a belső piaci támogatások. Egyidejűleg meghatározó volt a *közvetlen támogatások növekedése*:

azok aránya jelenleg már az összes agrártámogatás mintegy 70 százaléka. 2013-ra arányuk tovább emelkedik. Az 1990-es évek közepétől emelkedett a vidékfejlesztési kiadások aránya is.

*Az agrárpolitikai kiadások 2007-ben az EU-15 esetében összesen a GDP 0,48 százalékát tették ki (lásd az 1. táblázatot). E kiadások döntő részét (a GDP 0,39 százalékát) a közös költségvetés fedezte. A nemzeti agrártámogatások a GDP 0,09 százalékát tették ki. (Utóbbiaknak csak egy része szolgálja a KAP vidékfejlesztési intézkedéseinek társfinanszírozását, másik részük a bizottságnak notifikált további nemzeti – jellemzően vidékfejlesztési – támogatásokat fedezi.)*

1. táblázat

### A mezőgazdasági támogatások aránya a GDP százalékában

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU-15							
1. Közös költségvetés <sup>1</sup>	0,50	0,49	0,49	0,46	0,46	0,44	0,39 <sup>2</sup>
2. Nemzeti támogatás	0,15	0,15	0,15	0,12	0,13	0,12	0,09
3. Összes (1+2)	0,65	0,69	0,64	0,58	0,59	0,56	0,48
EU-10							
4. Közös költségvetés <sup>1</sup>				0,46	0,83	0,86	0,97 <sup>2</sup>
5. Nemzeti támogatás				0,35	0,35	0,35	0,20
6. Összes (1+2)				0,81	1,18	1,21	1,17
EU-25							
7. Közös költségvetés <sup>1</sup>				0,46 <sup>1</sup>	0,48 <sup>1</sup>	0,47 <sup>1,2</sup>	0,43 <sup>2</sup>
8. Nemzeti támogatás				0,13	0,15	0,14	0,09
9. Összes (7+8)				0,59	0,63	0,61	0,52

<sup>1</sup> EMOGA–kiadás (EMOGA = Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap).

<sup>2</sup> Összes mezőgazdasági kiadás (05 cím).

Forrás: Saját számítások bizottsági és Eurostat-adatok alapján.

*Az EU-10 országai (azaz a 2004-ben csatlakozott új tagországok) esetében az alacsonyabb GDP, illetve az agrárgazdaság magasabb nemzetgazdasági aránya miatt e hányad magasabb. A közvetlen támogatások adaptációja során alkalmazott „lépcsős formula” (azaz 2013-ig évente növekvő) következtében a közös költségvetésből finanszírozott agrártámogatások GDP-hez viszonyított aránya emelkedő, 2007-ben átlagosan 0,97 százalék volt. A nemzeti támogatás magas arányát pedig elsősorban éppen a fenti formulával összefüggő „top up”, azaz a nemzeti kiegészítő finansi-*

rozás magyarázhatja. Mindezek miatt az EU-10 esetében az összes agrártámogatás aránya az EU-15-nél magasabb, *2007-ben a GDP 1,17 százalékát volt. Az EU-25 esetében a közös költségvetésből fedezett agrártámogatások a GDP 0,43 százalékát, a nemzeti támogatások 0,09 százalékát, az összes agrártámogatások pedig 0,52 százalékát tették ki.*

*Minthogy az agrárpolitikai kiadások döntő része a közös költségvetésben jelenik meg, az agrárkiadások aránya abban magas.* Ez az arány önmagában nem minősíthető. A közös költségvetés alapvetően eltér a nemzeti költségvetésektől. Fő funkciója *a közös és a közösségi politikák, tevékenységek és célok előmozdítása.* Azaz nem kicsinyített mása a nemzeti költségvetéseknek, szerkezete azokétól eltérő. Ha összehasonlítjuk egyes föderatív országok és az EU kiadásait, rögtön szembe-tűnő a kiadások szerkezetének lényegi eltérése (lásd a 2. táblázatot). Az EU közös költségvetése kiadásainak 99 százaléka nem a föderatív államok fő kiadási funkcióit szolgálta. *Az agrárpolitika szupranacionális rendszere* az EU-ban mindeddig az agrárkiadások magas (ám mérséklődő) arányához vezetett a közös költségvetésben. Elenyésző viszont az agrárkiadások aránya a nemzeti költségvetésekben.

2. táblázat

**„Föderatív” kormányzatok kiadásai a fő funkciók szerint**  
(Az összes szövetségi kiadás százalékában)

2003	Védelem	Oktatás	Egészségügy	Társadalom- biztosítás és jólét	Adósság- szolgálat	Egyéb funkciók
Ausztrália	7,0	7,6	14,8	35,5	6,1	29,0
Kanada	5,6	2,3	1,4	44,6	15,1	31,0
Németország	3,9	0,5	18,9	50,0	7,1	19,5
Svájc	4,6	2,4	19,6	49,1	3,5	20,7
USA	15,4	1,8	20,5	28,2	12,6	21,5
EU-15	0,0	1,0	0,0	0,0	–	99,0

Forrás: *El-Agraa* [2007].

*Az európai közkiadások között az agrárkiadások korlátozott arányt, 2007-ben 1,22 százalékot tettek ki.<sup>1</sup> (Közkiadások között az összes – azaz a teljes nemzeti és regionális költségvetések kiadásait is tartalmazó – összeget vettük számba.) Azon belül a közös költségvetésből agrártámogatásokra fordított hányad az összes közkiadás 0,91 százalékát, míg a nemzeti agrártámogatások a közkiadások 0,31 százalékát képviselték 2007-ben (a vidékfejlesztési kiadásokat is beleszámítva).*

<sup>1</sup> Forrás: Eurostat.

## Közös költségvetés és Közös Agrárpolitika a viták keresztútjában

A közös költségvetés, azon belül a Közös Agrárpolitika számos ok miatt a viták keresztútjában áll. Az EU-tagországok globalizációs alkalmazkodási problémái, versenyképességük kedvezőtlen alakulása a költségvetési redistribúció mérséklésének igényét húzzák alá. (A versenytársakéhoz képest jóval magasabb központosítást illusztrálhatják a 3. táblázat adatai is. Kiemelendő, hogy e magas központosítás oka nem a GDP 1,1 százalékát kitevő közös költségvetés.)

3. táblázat

### Kormányzati szintek kiadásai föderális államokban a GDP százalékában

2003	Kormányzati szint			
	Föderális (szövetségi)	Állami	Helyi	Összesen
Ausztrália	15,7	15,6	1,9	33,2
Kanada	13,3	17,0	7,2	37,5
Németország	30,1	8,6	7,4	46,1
Svájc	9,9	12,3	8,5	30,7
USA	15,9	7,0	7,2	30,1
EU-15	1,1	44,7		45,8

Forrás: El-Agraa [2007].

Már a középtávú (2007–2013) pénzügyi előirányzatokról szóló tárgyalások során is a KAP volt az egyike a leghevesebb vitákat kiváltó területeknek. Egyes szakértők az agrárpolitikával kapcsolatos kiadásokat „talált pénznek” tekintették, nagy érdeklődést keltve szerte az unióban. Valójában azonban kérdőjelek merülhetnek fel az efféle kritika megalapozottságát s szándékait illetően.

*A Közös Agrárpolitika közös költségvetési finanszírozásának megszüntetése vagy radikális mérsékelése az eddig megismert dokumentumok szerint:*

– egyes hazai várakozásoktól eltérően nem a kohéziós kiadások párhuzamos emelését, hanem a *nettó befizetők pozíciójának javítását célozza*;

– egyidejűleg megfogalmazódik a kohéziós kiadások csökkentésének és a *közös költségvetés csökkentésének lehetősége* is [például Baldwin (2005) szerint a korábbi 80 százalékára csökkenhet a közös költségvetés];

– az agrárkiadások csak a közös költségvetésben csökkennének (vagy szűnnének meg), egyidejűleg lehetséges azok *renacionalizálása* (másként: repatriálása, nacionalizálása), azaz a gazdagabb tagállamok szívesen áldoznának saját agrártermelőik-

re, míg a *pénzügyi szolidaritás elvetésével* a szegényebb tagországok új kihívásokkal szembesülnének.

Az Európai Parlament, az Európai Tanács és az Európai Bizottság 2006 májusában megállapodott abban, hogy a bizottság alapos felülvizsgálatnak veti alá az EU közös költségvetését. A felülvizsgálat *„az unió jövőbeli kiemelt kiadásai szerkezetét és irányát határozza meg, tekintettel a legnagyobb hozzáadott értékre és a leghatékonyabb eredményeket jelentő lehetőségekre”* (EC, 2007). A költségvetési felülvizsgálat *„nyílt és tabuktól mentes”* megközelítést ígér. *Ez nyílt fenyegetést* jelent a KAP eddig megszerzett, a korábbi időszakra és a hüvelykujjszabályra alapozott pozíciója számára. A prioritások meghatározása során a következő alapelveket tartják szem előtt: szubszidiaritás, arányosság, adicionalitás, ár/érték arány, európai közjavak és európai hozzáadott érték.<sup>2</sup>

A Költségvetési Felülvizsgálat kiinduló megközelítése szerint: *„Az EU közös költségvetésében a mezőgazdasági és strukturális politika – amelyek a kiadások többségét képviselik – megakadályozzák, hogy az EU válaszoljon a globalizáció és a további bővítés kihívásaira.* A 2009. évi költségvetési felülvizsgálat során *radikális változásokat* kell elérni az EU pénzügyekben – eltérve az 50 évvel ezelőtt létrehozott struktúrától.” (*Dalia Grybauskaitė*, EU költségvetési főbiztos, 2007. október.)

Nem kevesebbet tartalmaznak ezek az állítások, mint hogy a hagyományos, a közös költségvetést meghatározó tételek veszélyeztetik az unió alkalmazkodását a világgazdaság kihívásaihoz. *Grybauskaitė* asszony radikális változtatásokat tart szükségesnek, és ezek a változások nem sok jót ígérnek a Közös Agrárpolitika számára.

A költségvetési felülvizsgálat konzultációs szakasza során a legtöbb álláspont meglehetősen kritikus volt a Közös Agrárpolitikát és annak finanszírozását illetően. Széles körben osztott nézet, hogy az agrárpolitika csak további reformokkal tud alkalmazkodni az új prioritásokhoz. Eltérnek azonban a vélemények a reformok mértékét illetően. A legtöbb hozzászólás szerint az európai mezőgazdaságnak nemzetközileg versenyképesnek kell lennie, és megfelelő választ kell adnia az éghajlatváltozással, az élelmiszer-biztonsággal és a minőséggel kapcsolatos elvárásokra. A jelenlegi kiadások és mechanizmusok nem tükrözik ezeket az elvárásokat. A hozzászólások zöme az agrárkiadások jelentős csökkentését és radikális reformokat sürgetett, különösen az I. pillért illetően. Több álláspontban is megjelent, hogy a forrásokat a II. pillérbe kellene átcsoportosítani. Nincs konszenzus a közvetlen támogatások jövőjét illetően (folytatni vagy eltörölni). Egyértelműen megfogalmazódott az agrárkiadások csökkentése iránti igény, ugyanakkor az agrárpolitika teljes renacionalizációja igazán határozottan nem merül fel a társadalmi vita során.

<sup>2</sup> Részleteket lásd: [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm)



## KÖZÖS FINANSZÍROZÁS A FISKÁLIS FÖDERALIZMUS ELMÉLETÉNEK FÉNYÉBEN

A fiskális föderalizmus a leggyakrabban alkalmazott elmélet (*Oates*, 1972; 1999; 2002; *Musgrave*, 1969; *Pelkmans*, 2006) azokban az irodalmi munkákban, amelyek arra a kérdésre keresik a választ: *hogyan lehetne optimálisan megosztani az EU és a tagállami szintek között a politikákat és azok finanszírozását.*

Elemzésünk során alapvetően erre az elméletre támaszkodunk, azonban nem kizárólag erre. A fiskális föderalizmus elmélete mindenképpen hasznos, de semmi képpen sem elegendő az átfogó értékeléshez. Tekintettel arra, hogy az unióban nincs olyan intézmény, amely betölthetné a tagállamok legmagasabb szintű kormányzatának szerepét, az elmélet nem alkalmazható tökéletesen a Közösségre. *Figueira* [2008] szavait idézve: „A kormányzati beavatkozásnak alapvetően két oka van: a piaci hiányosságok korrekciója (hatékonysági ok) vagy a társadalmi igazságosság (egyenlőségi ok). Az EU-költségvetéssel kapcsolatos elemzések gyakran megfelelnek e megkülönböztetésről. Pedig ez fontos, hiszen félrevezető lenne, ha például az EU-kohéziós politikát kizárólag hatékonysági kritériumok alapján értékelnék, miközben az EU egyik fontos célkitűzése a tagállamok közötti szolidaritás megvalósítása.” A legújabb irányzatokat (ECORYS, 2008; *Figueira*, 2008) követve elemzésünk túlmutat a fiskális föderalizmus klasszikus elméletén, és egyéb politikai-gazdasági szempontokat is figyelembe veszünk.

### **Mikor indokolt a kormányzati beavatkozás és a közös finanszírozás?**

A fiskális föderalizmus elmélete szerint a kormányzati beavatkozásnak alapvetően *három oka* lehet: a stabilizáció, a kiegyenlítés és az allokáció. A *stabilizáció* elsősorban a makrogazdasági stabilizációra vonatkozik, de kiterjed általában a biztonságra is. A *kiegyenlítő* funkció főként a jövedelmi egyenlőtlenségek kezelésére irányul, de a kockázatviselésre is kiterjedhet (biztosítás). Az *allokációs* funkció célja a piaci hiányosságok korrekciója. A kormányzati beavatkozást kiváltó piaci hiányosságoknak (másként: piaci kudarcoknak) négy fő formája van: közjavak, externáliák, méretgazdaságosság és tökéletlen vagy aszimmetrikus információ.

Ezek alapján az EU politikáit illetően úgynevezett intervenciók teszt végezhető el, amely segítségével megvizsgálhatjuk, szükség van-e kormányzati beavatkozásra egy-egy területen. *Közös politika akkor indokolt*, ha EU-szintű piaci hiányosságot korrigál (az egész uniót érinti, és nem csak egy vagy néhány tagállamot), vagy hozzájárul az EU explicit egyenlőségi, valamint stabilizációs célkitűzéseéhez.



## Mely szinten a leghatékonyabb a beavatkozás?

Amennyiben az intervenció teszt alapján arra a következtetésre jutunk, hogy az adott területen szükség van kormányzati intervencióra, dönteni kell az intervenció szintjéről: központi vagy decentralizált (nemzeti/regionális/helyi) beavatkozás indokolt.

### *A fiskális föderalizmus*

A *fiskális föderalizmus* elmélete szerint egy-egy politikát akkor kell magasabb szintre helyezni, ha az *externáliák* internalizálását vagy *méretgazdaságossági előnyök* kihasználását eredményezi. Externáliák esetében a beavatkozás határon átnyúló (több tagállamot érintő, *pozitív tovagyrúzó hatásokkal* rendelkező) externáliáknál indokolt. Egy-egy politikához kapcsolódó méretgazdaságossági előny kihasználása szintén indokolhatja a centralizációt. Azokban az esetekben, amikor a politikához kapcsolódó (elsüllyedt) költségek magasak, vagy egyéb átlagköltséget csökkentő központi tényezők jelentkeznek, a centralizált politika jólétnövelő hatású lehet. (Bővebben lásd például: *Alesina et al., 2002*)

Erősen eltérő (heterogén) regionális preferenciák (például egy-egy allokációs probléma megoldását illetően) esetén azonban a politikát decentralizáltan kell megvalósítani, mert a politika így a helyi preferenciák és feltételek szerint differenciálható (*Pelkmans, 2006*), kisebb a bürokrácia, és a területek közötti verseny miatt nagyobb a hatékonyság (*Tiebout, 1956*). Ráadásul, a fiskális ekvivalencia elve szerint az intézkedéseket a tervezés szintjén kell finanszírozni, ahol a kedvezményezettek és az adófizetők többé-kevésbé megegyeznek (*Olson, 1969*).

### *A szubszidiaritási teszt*

A centralizáció és a decentralizáció közötti átváltás (trade-off) vezetett el a *funkcionális szubszidiaritás* alapelvehez. Fontos megemlíteni, hogy a szubszidiaritás<sup>3</sup> mint közgazdasági koncepció némileg mást jelent, mint az amszterdami szerződésben használt kifejezés. Jogi szempontból a szubszidiaritás alapelve csak azokon a politikai területeken alkalmazható, ahol az unió és a tagállamok megosztott kompetenciája érvényesül. A funkcionális szubszidiaritási teszt (*Pelkmans, 2005, 2006; Ederveen–Pelkmans, 2006*) általánosabb, több területen alkalmazható. A teszt segítségével meghatározható a döntéshozatal ideális szintje.

<sup>3</sup> A szubszidiaritásról folyó viták során a koncepciót gyakran összekeverik a hatalom (lehető legalacsonyabb szintre) delegálásával, holott a szubszidiaritási alapelv semleges a centralizáció ideális szintjét illetően.

A teszt *három fő kérdésre épül:*

- Van-e olyan határon átnyúló externália vagy méretgazdaságossági előny, amely indokolja a központi beavatkozást?
- Megvalósítható-e az önkéntes kooperáció?
- Mely szinten tervezhető és alkalmazható a politika a legalacsonyabb költség mellett, figyelembe véve a preferenciák heterogenitását is?

Mint azt korábban már említettük, a határokon átnyúló externáliák vagy a méretgazdaságosság indokolhatja a kormányzati beavatkozást. Központi vagy EU-szintű beavatkozás csak akkor szükséges, ha a tagállamok hiteles együttműködése nem valószínű. A hiteles együttműködés valószínűsége különösen alacsony tökéletlen vagy aszimmetrikus információ esetén, amikor a csalás túlzottan „csábító”, amikor a kollektív szankció kivetésének lehetősége minimális, amikor nem várható a közjavak társadalmilag optimális mennyiségének az előállítás, hiányoznak a hatékony tárgyalás *coase-i* feltételei (egyértelműen meghatározott tulajdonviszonyok, nincsenek tranzakciós költségek), valamint amikor jelentős lehet a „potyautas”-hatás.

#### *A politikai gazdaságtan szempontjai*

A centralizáció-decentralizáció témakörét vizsgáló szakirodalmi munkák (*Pelkmans, 2005; Figueria, 2008; ECORYS, 2008* stb.) alapján a centralizáció mellett felsorakoztatható további érvek a következők: egymást kiegészítő politikák, korrupció, erős lobbihatások, útfüggőség (nehéz eltérni a korábban követett gyakorlattól). A decentralizáció mellett szól ugyanakkor, hogy a kormányzatok gyakran önérdékkövetők, és nem az egész társadalom érdekeit tartják szem előtt. Amennyiben ehhez még erős lobbitevékenység is párosul, a helyi preferenciák nem érvényesülhetnek megfelelően, ami jóléti veszteséget okozhat. A decentralizáció mellett szól az is, hogy a decentralizált kormányzatok esetében erősebben érvényesül a „számon kérhetőség” (elszámoltathatóság).<sup>4</sup> Nem hagyható figyelmen kívül a közösségi erőforrások elosztási problémája (common pool) sem. A kormányzatok arra törekednek, hogy a lehető legtöbb forrást szerezzék meg a közös költségvetésből olyan projektekre, amelyek elsősorban helyi előnyökkel járnak. Ilyenkor ugyanis, bár az előnyök többnyire helyi szinten jelentkeznek, a költségek a többi tagállamot is terhelik. Társfinanszírozás esetén a projektkiválasztás sem feltétlenül optimális, mert a kormányzatoknál erős az ösztönzés arra, hogy a költségeket minimalizálják a jóléti nyereségek maximalizálása helyett. A centralizáció és a decentralizáció mellett szóló érveket a 4. táblázat foglalja össze.

<sup>4</sup> *Seabright* [1996] definíciója szerint az elszámoltathatóság nem más, mint annak a valószínűsége, hogy az adott közigazgatási terület jóléte meghatározza a kormányzat választási kilátásait.

## Az intervenció szintje (politikai-gazdasági érvek)

Centralizáció	Decentralizáció
Externáliák	Heterogén preferenciák
Méretgazdaságosság	Önérdékkövető kormányzat
Egymást kiegészítő politikák	Elszámoltathatóság
Korrupció	Közösségi erőforrások elosztási problémája
Lobby	Lobby
Útfüggőség	

*Forrás:* Saját összeállítás *Figueria* [2008], *ECORYS* [2008] és *Pelkmans* [2005] alapján.

## Költségvetési alapelvek

Amennyiben az elemzések azt mutatják, hogy egy-egy politikát illetően a központi beavatkozás a leghatékonyabb, a következő tisztázandó kérdés, hogy *indokolt-e a közös költségvetésből történő finanszírozás*. E kérdés megválaszolásához a kérdéses politikákat szembe kell állítani a (közös) költségvetési alapelvekkel: szubszidiaritás, arányosság, addicionalitás, érték/ár arány, európai közjavak előállításának ösztönzése és hozzáadott érték európai szinten (lásd az 5. táblázatot).

## Az intervenció szintje (költségvetési alapelvek)

(Közös) költségvetési alapelvek	
Szubszidiaritás	EU-beavatkozás csak akkor, ha adott feladat elvégzésére ez a legoptimálisabb megoldás
Arányosság	A beavatkozás csak olyan mértékű lehet, amelyet az elérni kívánt cél igényel
Addicionalitás	Az EU-finanszírozás nem helyettesítheti a nemzeti erőforrásokat
Ár/érték arány	Költséghatékony beavatkozás
Európai közjavak	Európai közjavak előállításának ösztönzése
Hozzáadott érték európai szinten	A befogadó terület beruházás utáni jövedelme nagyobb legyen, mint ha a beruházásra nem került volna sor

*Forrás:* Saját összeállítás.

## A beavatkozás eszközei

Az allokációs problémák kezelésére alapvetően négy módszer lehetséges. Ezek a következők.

– *Szabályok, rendeletek, irányelvek (jogi megközelítés adminisztratív eszközökkel).* Bár ez a beavatkozás kíméli leginkább a költségeket, alkalmazhatósága korlátozott, elsősorban a negatív externáliák, valamint az információs aszimmetria terén alkalmazott megoldás.

– *Coase-típusú (jogi-közgazdasági) megoldások:* tulajdonjogok nevesítése, valamint (átlátható) piacok teremtése. A Coase-tétel lényege, hogy (tökéletes versenyt és tranzakciós költségek hiányát feltételezve) az inputok és outputok hatékony kombinációját a piaci szereplők határozzák meg függetlenül attól, hogy az inputok hogyan rendelkeznek hozzá a szereplőkhöz. Ebben az esetben az egyéni tárgyalások eredményeként kerül sor az externáliák internalizálására.

– *(Részben) kormányzati termelés.* A közjavak előállításáról – azok jellegénél fogva – a kormánzatnak kell gondoskodnia (kormányzati termelés). Amennyiben az költség-hatékonyabb, a tényleges előállítást magánvállalatok is végezhetik (részben kormányzati termelés). Kormányzati beavatkozás nélkül azonban a közjavak kínálata elmaradna a társadalmilag optimális szinttől.

– *(Pigou-típusú) támogatások vagy adók (jóléti megközelítés)* elsősorban externáliák esetén alkalmazhatóak. Pozitív externália esetén a támogatás határköltségének meg kell egyeznie az intézkedésből származó határhaszonnal ahhoz, hogy az egyéni hasznok a társadalmi határhaszon szintjére emelkedhessenek. E megoldás alkalmazását azonban több tényező is nehezíti: mérni kell a határhasznot (externáliát), a támogatás nem haladhatja meg a (határ-) költséget, és a támogatást finanszírozni kell.

A jövedelmek és kockázatok terén mutatkozó egyenlőtlenségek adózással, támogatással, biztosítási rendszerekkel, állami garanciavállalással kezelhetők. Az alkalmazandó eszközre vonatkozó döntésnek költség-haszon elemzésen kell alapulnia.

## INDOKOLT-E A KAP KÖZÖS FINANSZÍROZÁSA?

Az előző fejezet a közös finanszírozás elméleti hátterét tekintette át. Ebben a fejezetben az elméleti kategóriákat a KAP valóságával szembesítjük.

## Funkcionális indokoltság

Az agrárpolitikát illetően az allokációs és kiegyenlítő funkciók kerülnek előtérbe. A 6. táblázat mutatja azokat az allokációs és kiegyenlítő funkciókat, amelyek az agrárpolitikával kapcsolatban leggyakrabban felmerülhetnek.

6. táblázat

### Allokációs és kiegyenlítő funkciók az agrárgazdaságban

ALLOKÁCIÓ	
Közjavak	Természeti erőforrások védelme és megőrzése stb.
Externáliák	lásd a 7. táblázatot
Méretgazdaságosság	Interregionális közvetlen támogatások
Tökéletlen vagy aszimmetrikus informáltság	Válság- és kockázatmenedzsment, élelmiszer-biztonság
KIEGYENLÍTÉS	
Jövedelem Kockázat	Regionális konvergencia, átlagon felüli (szektorális, szisztematikus) kockázat, jövedelmi eltérések

*Forrás:* Saját összeállítás.

Az allokációs funkció valamilyen piaci hiányosság korrekcióját célozza. Az agrárgazdaság terén a piaci hiányosságoknak mind a négy fő formája megfigyelhető.

### *Közjavak*

Az agrárgazdaság terén a beavatkozás legfőbb indoka hagyományosan a biztonságos élelmiszer-ellátás megteremtése volt. A biztonságos élelmiszer-ellátás ma már nem indokolhatja az agrárszektor támogatását. Ugyanakkor valamilyen minimális tevékenységre szükség van a mezőgazdaságilag művelhető területeken ahhoz, hogy egy-egy előre nem látható válság esetén az erőforrások mozgósíthatók legyenek. A biztonságos élelmiszer-ellátás ma már nem feltétlenül a mezőgazdasági önellátást jelenti, hanem sokkal inkább azt, hogy a *termelési tényezőket* (föld, szakértelem, állatállomány stb.) *folyamatosan „késznelíti” állapotban kell tartani* (Brunstad et al., 2007). Természetesen az erőforrások mozgósítása időt vehet igénybe, így bizonyos mértékű készletezés indokolt lehet.

A biztonságos élelmiszer-ellátás azonban nem tekinthető a vidéki térség egyetlen közjószág jellegű kibocsátásának. Mint azt a 7. táblázat is mutatja, *az agrárgazdaság és szélesebb értelemben a vidéki térség a közjavak*, valamint a pozitív és negatív *externáliák széles körét nyújtja a társadalom számára*. E közjavak és externáliák értékelésével kapcsolatban azonban számos probléma merül fel.

## A mezőgazdasági tevékenységekhez kapcsolódó közjavak

	Közjószág	Tovagyűrűző hatás
Környezetkímélő mezőgazdasági termelési eljárások	Természeti erőforrások védelme	Helyi, regionális, európai
	Stabil ökoszisztéma	Regionális, európai, globális
	Biológiai sokféleség megőrzése	Helyi, regionális, európai, globális
	Értékes természeti területek védelme	Helyi, regionális, európai
	Szén-dioxid-megkötés	Európai, globális
	Hulladékmenedzment	Helyi, regionális, európai
Etikus mezőgazdasági termelés	Biztonságos élelmiszer	Helyi, regionális, európai
	Állatjólét	Helyi regionális, európai, globális
Társadalmilag fenntartható mezőgazdaság	Buffer (ütköző) funkció a munkapiacon	Helyi, regionális, európai
	Kulturális sokféleség megőrzése – anyagi és nem anyagi kulturális örökség fenntartása	Helyi, regionális, európai, globális
	Hozzájárulás a vidéki térségek felzárkózásához	Helyi, regionális, európai
Földmenedzment	Stabil ökoszisztéma	Regionális, európai, globális
	Biológiai sokféleség megőrzése	Helyi, regionális, európai, globális
	Szén-dioxid-megkötés	Európai, globális
	Vízgazdálkodás + árvíz-menedzment (integrált megközelítésben: a mezőgazdaság okozza és elszenvedí az árhullámokat)	Helyi, regionális, európai
Az erdők kiirtásának megakadályozása	(Erdő-) biodiverzitás megőrzése	Helyi, regionális, európai, globális
	Stabil ökoszisztéma	Regionális, európai, globális
	Vadvilág	Helyi, regionális, európai, globális
	Üvegházhatás csökkentése	Helyi, regionális, európai, globális
	Szén-dioxid-megkötés	Európai, globális
Sivatagosodás és szárazság elleni küzdelem	Szén-dioxid-megkötés	Európai, globális
	Vizek védelme	Helyi, regionális, európai, globális
	Szárazföldi biodiverzitás megőrzése	Helyi, regionális, európai, globális
Fenntartható hegyvidéki fejlesztés	Stabil ökoszisztéma	Regionális, európai, globális
	Hidrológiai stabilitás	Helyi, európai, regionális
	Szén-dioxid-megkötés	Európai, globális

Forrás: Saját összeállítás FAO [2002 és 2007] alapján.

A legtöbb közjóságnak van valamilyen „készség” jellege – a felhalmozódott szennyezés, felhalmozódott tudás, biológiai vagy genetikai készletek stb. (Bővebben lásd: *Nordhaus*, 1999). Ez a jelleg teszi azokat igazán különlegessé. Természetüknél fogva e „készségek” gyakran nagyon lassan halmozódnak fel, így a kedvezőtlen tüneteket sokszor csak akkor lehet észlelni, amikor már túl késő. Ráadásul, mivel lassú a felhalmozódás, gyakran hosszan tartó, majdnem vagy teljesen visszafordíthatatlan folyamatokról van szó. (Amennyiben például eltűnik egy faj, az örökre eltűnik az élővilágból.) Hatalmas bizonytalanságot okoz a lassú követés, vagyis az, hogy a hatások csak sokkal később, valamikor a távoli jövőben jelentkeznek. (A mai tevékenységünk az évtizedek múlva esedékes klímát is befolyásolja, de senki sem tudja, hol, hogyan és mennyire.) A közjavaknak ez a felhalmozódó jellege gazdaságilag és politikailag egyaránt megnehezíti az erőforrások kezelését.

A (felhalmozódó jelleggel bíró) közjavakkal kapcsolatban az egyik legnagyobb problémát az okozza, hogy a költségek a jelenlegi generációkat terhelik, míg az előnyök csak a távoli jövőben jelentkeznek. Politikailag ez azt jelenti, hogy minden alku negatív eredménnyel zárul (nincs Pareto-hatékony megoldás) a jelenlegi generáció számára. Némileg kedvezőbb a helyzet, ha a jelenlegi költségek viszonylag alacsonyak, míg a jövőben várható előnyök kétségtelenül magasak (ez a helyzet például az ózongegállapodással kapcsolatban). Amikor azonban a jelenlegi költségek magasak, és a költség-előny mérleg nem olyan egyértelműen kedvező (mint például a globális felmelegedéssel kapcsolatban), igen nehéz kiépíteni olyan rendszert, amely hatékonyan küszöböli ki a potyautas-jelenséget. A jelenorientált döntéshozók biztosan nem támogatják az ilyen elképzeléseket (*Nordhaus*, 1999).

Összességében megállapítható, hogy *támogatás nélkül a mezőgazdasági közjavak szintje elmaradna az igényelt szinttől*. Ugyanakkor a jelenlegi támogatási szint (közjóság-alapú szemléletben) aránytalanul magas. Ráadásul a jelenlegi támogatási rendszer rosszul céltzott, annak középpontjában nem a közjavak állnak.

### *Méretgazdaságosság*

Az OECD [2007] szerint *egyes közjavak esetében méretgazdaságossági előnyök indokolhatják a központi beavatkozást*. Erre akkor kerülhet sor, ha a közjavak decentralizált előállítás nem ösztönözhető elég hatékonyan. *Grethe* [2006] szerint például tipikus méretgazdaságossági eset a határokon átnyúló élőhelyek védelme. Megfelelő korrekciós kormányközi (közösen finanszírozott) támogatások mellett a folyamat decentralizálható. A méretgazdaságosság és a tovagyrűző hatások jellegétől függően a többi funkció hatékonyan ellátható alacsonyabb kormányzati szinten is.

Méretgazdasági előnyök származhatnak a redisztributív programok (például közvetlen támogatások) interregionális jellegéből is (*Molle*, 2007). Az előny forrása: az EU-szint rendelkezik az irányításhoz és a nyomon követéshez szükséges intézményi



kapacitással. Ráadásul a tagállami szintre helyezett támogatási rendszer torzíthatja a versenyt, és negatív hatással lehet a belső piac működésére. A tagállami szinten megvalósított jövedelemtámogatás például negatív externáliákat eredményezhetne. Az ECORYS [2008] tanulmánya azonban felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy a szétválasztással a piactorzítás veszélye csökken, így gyengül a közvetlen támogatások központi finanszírozása melletti érv.

### *Tökéletlen vagy aszimmetrikus informáltság*

A tökéletlen vagy aszimmetrikus informáltság problémaköre a mezőgazdasággal kapcsolatban elsősorban két területen jelentkezik: a válság- és kockázatmenedzsment, valamint az élelmiszer-biztonság terén.

Mint az közismert, a mezőgazdaságban a kockázat jellemzően magasabb, mint a gazdaság más ágazataiban. *Az átlagos mértéket meghaladó (jellemzően szisztematikus) kockázat ugyanakkor állami/közösségi beavatkozást tesz szükségessé.* E területen a közösségi támogatás kétirányú lehet. Egyrészt az egyelőre még kevésbé alkalmazott piacorientált kockázatkezelési eszközök elterjedése képzési intézkedésekkel segíthető. Másrészt támogatással szükséges ellensúlyozni azt, hogy a mezőgazdasági tevékenységre jellemző túlzottan nagy mértékű szisztematikus kockázat miatt a biztosítók csak kiemelkedően magas prémium ellenében vállalják a biztosítást. Az átlagos üzleti kockázatot meghaladó mértékű kockázatok miatt a termelők nem maradhatnak védelem nélkül, a magasabb kockázatot, a gazdasági válságokat közösségi szinten szükséges kezelni.

*A biztonság az élelmiszer bizalmi,<sup>5</sup> a fogyasztó által csak nehezen érzékelhető tulajdonsága.* A piac önmagában gyakran nem biztosítja a társadalom által megkívánt biztonsági szintet. *Az élelmiszer-biztonság közgazdasági irodalma négy olyan tényezőt emel ki, amely piaci tökéletlenséget eredményezve kormányzati beavatkozást tesz szükségessé.* Ezek a következők: az aszimmetrikus információ a kockázatról, az élelmiszer-biztonság mint közjószág, a társadalmi költségek és hasznok figyelembevétele, valamint az az eset, amikor az érzékelt és a valós kockázat között eltérés van.

<sup>5</sup> A közgazdaságtan a termékjellemzőket kutatási, tapasztalati vagy bizalmi (credence) jellemzőkre bontja. A kutatási jellemzők azok a tulajdonságok, amelyeket a fogyasztó még vásárlás előtt megvizsgál, például: ár, méret, szín. A tapasztalati jellemzőkről (például ízhatás) a termék megvásárlását, elfogyasztását követően tud képet alkotni a fogyasztó. A bizalmi jellemzők közé pedig olyan tulajdonságok tartoznak, amelyeket a fogyasztó még a fogyasztás során vagy azt követően sem tud megítélni (ilyen például az élelmiszer-biztonság, vagy a termék biominósítése).

A vidéki területek gazdasági-társadalmi erősödése a gazdasági növekedés szer-  
ves része. A regionális konvergenciát célzó beavatkozások (régiók közötti disztribu-  
tív politikák) ezért indokoltak lehetnek (bővebben lásd: Ferrer, 2007).

A rászorultak *jövedelmi támogatása* (különösen magas kockázatok, válság stb.  
esetén) az egyik leggyakoribb és legelfogadottabb beavatkozási forma. Alkalmazá-  
sát azonban alapos költség-haszon és rászorultsági elemzéseknek, vizsgálatoknak  
kell megelőzniük. *A KAP jelenlegi jövedelemtámogatási rendszerét* (ártámogatás,  
közvetlen támogatások stb.) *nem alapozták meg ilyen jellegű elemzések, így nem  
meglepő, hogy a támogatások transzferhatékonysága meglehetősen alacsony.* A je-  
lenlegi támogatási rendszer a termelési tényezők és a termelési jogok tulajdonosait,  
s nem az arra rászorulókat támogatja.

Ráadásul, minél kevésbé követi a rendszer a rászorultsági elvet, a költségve-  
tési viták során annál inkább érvényesül *a nettó mérlegpozíció védelmére* irányu-  
ló igény: a tagállamok versenyeznek az alapokért, és a politikákat arra használják,  
hogy maximalizálják költségvetésből származó bevételeiket, vagy minimalizálják  
vesztéseiket. E helyzetből a kiutat a *teljes szétválasztás*, valamint a *célzott politi-  
kák (targeting)* szélesebb körű használata jelentheti.

A kiegyenlítő funkción alapuló jövedelemtámogatási rendszert még a legra-  
dikálisabb szerzők is indokoltnak tartják, igaz, többnyire az útfüggőségre (path-  
dependency) hivatkozva. *Buti–Nava* [2003] például arra a következtetésre jut,  
hogy folytatni kell az ártámogatásról a jövedelemtámogatásra való áttérést, ugyan-  
akkor nem indokolt az ilyen jellegű támogatások központi finanszírozása. Nem  
hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a KAP ilyen jellegű átalakítása jelentős  
redisztribúciós hatásokkal járna. Az útfüggőség az EU költségvetése szempontjából  
meghatározó jelentőségű. *Begg* [2007] szavait idézve: „Az útfüggőség miatt a KAP  
változása nem várható egyik pillanatról a másikra; a legutóbbi reformok is azt mu-  
tatják, hogy a fokozatos megközelítés az egyetlen politikailag megvalósítható módja  
a rendszer jobbításának.” Még a Sapir-jelentés is azt tartalmazza, hogy a mezőgaz-  
daság tekintetében a beavatkozás olyan múlttal rendelkezik, amely nem számolható  
fel egyik pillanatról a másikra (*Sapir et al.*, 2004).

## A beavatkozás szintje

A 4. táblázat összegezte a centralizáció és a decentralizáció mellett szóló fonto-  
sabb érveket. Ez a fejezet azt vizsgálja, hogy a fenti elvek mennyiben érvényesülnek/  
érvényesülhetnek az agrár- és vidékfejlesztési politika területén.

A korábbi fejezetek alapján megállapítható, hogy központi szinten csak a közjóság-alapú támogatási rendszerek, valamint a jelentős, tovagyűrűző hatásokkal rendelkező externalitások kezelése indokolt. E célkitűzések azonban fontos területi és előny- (benefit) dimenziókkal rendelkeznek. *A közjavak területi és előnydimenzióinak figyelembevételével jól érvényesíthető a szubszidiaritás alapelve. Közösségi szintű (centralizált) intervenció a következő esetekben lehet indokolt:*

- regionális (európai) és globális közjavak (az önérdékkövető kormányzatok miatt);
- vertikális kooperáció alaptevékenységek esetén (például: kutatás);
- méretgazdaságosság;
- kockázatsökkentés és közvetlen hasznosság (előnyeik általában szélesebb körben élvezhetők, mint a kapacitásbővítő tevékenységeké);
- összekapcsolt termékek.

Tekintettel arra, hogy a nemzetközi és globális közjavak (például klímaváltozás elleni küzdelem) előállítása terén igen nagy az elmaradás, azok előállításának mai finanszírozása gyakorlatilag a jövő generációi irányába megvalósuló erőforrás-transzfernek tekinthető. A korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásokat a szegényebb országok nagy valószínűséggel inkább a jelenbeli fogyasztásra és növekedésre fordítják a közjavak előállítása helyett, ami mindenképpen indokolja a központi beavatkozást (Schelling, 2002).

A regionális és globális közjavak esetében tekintettel kell lenni arra a tényre, hogy nemzetközi szinten az egyes országok éppen úgy viselkednek, mint a nemzeti piac szereplői: önérdékkövetők (OECD, 2004). A regionális és globális közjavak kívánt mértékű előállításához gyakran nem elegendő a nemzeti politika, *nemzetközi együttműködésre*, vertikális, a különböző kormányzati szintek (helyi, regionális, nemzeti, nemzetközi) közötti kooperációra lehet szükség.

A helyi közjavak hatékony előállítása szempontjából meghatározó jelentőségű tényező a *méretgazdaságosság*, így azt mindenképpen figyelembe kell venni a pénzügyi decentralizáció optimális szintjének meghatározása során. (Ehhez szorosan kapcsolódó kérdés a feladatok kormányzati szintek közötti megosztása.) Amennyiben méretgazdaságossági alapon a közjavak előállításának központi finanszírozása az előnyös, a tovagyűrűző hatások jellegétől függően a többi funkció alacsonyabb kormányzati szinten is hatékonyan ellátható, és megfontolandó a decentralizáció.

Különbséget tehetünk *alap- és kiegészítő tevékenységek* között is (Binger, 2003). Az alaptevékenységek a nemzetközi kooperációval előállítható globális közjavakra irányulnak. Az elsősorban nemzeti hatáskörbe tartozó kiegészítő tevékenységek egyrészt alkalmassá teszik az egyes országokat az alaptevékenységek során biztosított közjavak fogyasztására, másrészt értékes nemzeti közjavak előállítására irányulnak. A globális felmelegedés csökkentése például alaptevékenység.

*Morrissey et al. [2002]* a várható előnyök három csoportját különíti el: a kockázat csökkentését, a kapacitásbővítést és a közvetlen hasznosságot. Ezek mértéke határozza meg, hogy egy-egy közjóság nemzeti, regionális vagy nemzetközi. A kockázat csökkentése és a közvetlen hasznosság általában szélesebb körű előnyökkel jár, míg a kapacitásbővítés területe többnyire korlátozottabb, így inkább helyi, nemzeti közjavakra utal.

*Összekapcsolt termelésről* akkor beszélünk, ha két vagy több termék termelése valamilyen módon (technikai függőség, nem osztható input stb. révén) összekapcsolódik. Összekapcsoltság esetén felmerülhet a költségek komplementaritása (gyakran használt kifejezéssel: economies of scope), ami azt jelenti, hogy az outputokat külön-külön költségesebb előállítani, mint együtt. A mezőgazdasági közjavak esetében az összekapcsoltság többnyire a nem osztható inputra vezethető vissza. Nem osztható input esetén nehéz megállapítani, hogy az mennyiben járul hozzá a kérdéses termékek előállításához. A mezőgazdaságban a föld a legnyilvánvalóbb megjelenési formája az ilyen jellegű inputoknak, hiszen a föld a tájkép megőrzése, a biztonságos élelmiszer-ellátás és a mezőgazdasági termelés szempontjából egyaránt meghatározó inputtényező. Valójában azonban a munkaerő és az állatállomány is rendelkezik ilyen tulajdonságokkal. *Brunstad et al. [2007]* elemzése rámutat, hogy a közjavak (esetükben a tájkép és a biztonságos élelmiszer-ellátás) összekapcsolt termeléséhez szükséges támogatás sokkal kisebb, mint a külön-külön előállításé. A közjavak jelentős része kiegészíti egymást, a biztonságos élelmiszerellátás kívánt szintjét megcélzó támogatás a kulturális tájkép megőrzésének a költségét is csökkenti.

### *Decentralizáció*

A kibővült unió területén nagyon jelentősek a különbségek a jövedelmek, a nép-sűrűség, az éghajlat, a föld jellege stb. terén. Nem véletlen tehát, hogy a támogatni kívánt célkitűzések esetében is meglehetősen heterogének a preferenciák. Az erősen eltérő preferenciák a decentralizáció irányába mutatnak.

A fentiek alapján úgy tűnik, hogy *teljes központosítás* (központi finanszírozás, végrehajtás és ellenőrzés) csak *az összekapcsolt termékek esetében indokolt*. Minden más esetben megfontolandó a decentralizáció valamilyen mértéke.

### **Az agrárpolitika lehetséges eszközei**

Az állami beavatkozás eszközeit, valamint azok lehetséges – a korábban tárgyalt szempontokat figyelembe vevő – agrárpolitikai alkalmazási területeit a 8. táblázat foglalja össze.

### A központi beavatkozás lehetséges eszközei az agrárpolitikában

Alkalmazási terület	
Szabályok, rendeletek, irányelvek	Negatív externáliák, sztenderdek
Coase-típusú megoldások	Egyes környezetvédelmi kérdések
(Részben) kormányzati termelés	Válság- és kockázatmenedzsment
Pigou-típusú támogatások vagy adók	Közjavak, multifunkcionalitás, pozitív externáliák

*Forrás:* Saját összeállítás.

Az eszközök meghatározása során társadalmi (jóléti) és gazdasági (költség-hatékonyság) szempontokat egyaránt figyelembe kell venni. Itt gyakorlatilag a költségvetés arányosság-alapelvéről van szó, bár az alkalmazandó eszközről folyó viták gyakran a szabályozás vagy kiadás kérdésre szorítkoznak.

### Agrárpolitika a költségvetési alapelvek tükrében

Ez a fejezet azt vizsgálja, hogy a jelenlegi Közös Agrárpolitika mennyiben felel meg a költségvetési alapelveknek, illetve ezek fényében milyen irányú változtatásokra van szükség.

#### *Szubszidiaritás*

Az ECORYS [2008] az EU-költségvetés kiadási oldaláról készült tanulmánya a Közös Agrárpolitikát illetően is elvégezte a szubszidiaritási tesztet, méghozzá kibővített formában. A teszt során nemcsak a fiskális föderalizmus három fő kritériumát, hanem a politikai gazdaságtan és a közösségi választás tudománya területéről származó szempontokat is figyelembe vettek. Elemzésük fő következtetései a következők.

– A piaci intézkedések és közvetlen támogatások fő oka az útfüggőség (path dependency).

– Mivel az ártámogatások és az összekapcsolt támogatások piac- és termelés-torzító hatásokkal rendelkeznek, egyértelmű extern hatások jelentkeznek, ami az agrárpolitika központosítása mellett szól, bár ez csak második legjobb megoldásnak tekinthető. (A legjobb megoldás a teljes megszüntetés.)

– Mivel a támogatások növekvő hányada szétválasztott, a centralizáció szükségessége megkérdőjelezhető. Az elemzések szerint *a jövedelemtámogató politikákat decentralizálni kell.*

– Bizonyos esetekben indokolt lehet az EU részvétele (Pigou-féle támogatások) a multifunkcionális jellemzők és a pozitív externáliák (II. pillér) támogatásában. Ez azonban csak a pénzügyi támogatásra korlátozódhat, az implementáció a helyi/regionális/nemzeti hatóságok feladata. A közösségi javak elosztási problémája (common pool) az EU-támogatás ellen hat.

*Arányosság*

Támogatás nélkül a vidéki közjavak szintje elmaradna a társadalmilag kívánatos szinttől. *A támogatások jelenlegi szintje* – egyes álláspontok szerint – *azonban jelentős mértékben meghaladja a közjavak által indokolt mértéket.*

Bár az agrárpolitika *alapvető célkitűzései* többé-kevésbé változatlanok maradtak az évtizedek során, az utóbbi években jelentős hangsúlyeltolódás valósult meg. Míg a *korábbi* évtizedekben a *jövedelmi célkitűzés* volt a legfontosabb, *napjainkra* egyre inkább előtérbe került a *környezet, a vidékfejlesztés, a biztonságos élelmiszer,* valamint a *jövőbeni közvetlen támogatás* alapját képező közjavak nyújtása. E célkitűzések fontos területi dimenziókkal rendelkeznek. Esetükben a hagyományos, széleskörűen alkalmazott politikák nem feltétlenül felelnek meg a társadalmi igényeknek, gyakran pazarlók és nem elég hatékonyak.

A szakirodalom szerint a *cél- és költséghatékonyság optimalizálása célzott politikákkal valósítható meg leginkább.* A célzott politika specifikus, a politika célkitűzései által jól meghatározott eredményekre irányul, valamint minimalizálja a támogatni nem kívánt kedvezményezettekhez eljutó transzfereket és negatív tovagyrűző hatásokat (OECD, 2007).

A célzott politikákhoz jelentős *tranzakciós* költségek társulhatnak. Azokat azonban a célzott politikából származó előnyök, az alacsonyabb összegű transzferek, a hatékonyabb politika és a csökkenő torzítások kompenzálják. Éppen ez, vagyis a célzottabb politikákkal várható megtakarítás az oka annak, hogy az utóbbi – szigorú költségvetési korlátok által jellemzett – időszakban egyre nagyobb figyelem irányul a célzottabb politikákra.

Bár a célzottabb politikák a transzferek tekintetében megtakarításokat eredményezhetnek, jelentős lehet az implementációs (politikafüggő tranzakciós) költségük. A reális célértékek meghatározása speciális információkat és szakértelmet igényel. Lehet, hogy ilyen információk nem állnak rendelkezésre, vagy költséges a beszerzésük. Ez mindenképpen korlátozza a célzott intézkedések potenciális felhasználási területét. Célzott politikák esetén az implementáció és az ellenőrzés általában nagyobb transzferegységre (hektárra, eredményre, vagy kedvezményezettek számára) vetített tranzakciós költséggel jár. Ez azért van, mert a fix költségek kisebb mértékű transzferre vetülnek, ráadásul a célértékek meghatározása, a projektek kidolgozása és a megfelelés ellenőrzése többletköltséget eredményez. A teljes implementációs költség azonban kisebb lehet, mivel a programok lefedettsége (terület, kedvezményezett stb.) kisebb (OECD, 2007).

A termelők esetében a célzott politikák tranzakciós költsége erősen függ a rendszer működésétől. A széles alapokon nyugvó politikákhoz képest mindenképpen nagyobbak, ha a termelőknek egyéni, projektszerű szerződéses kapcsolatot kell létesíteniük a hatósággal ahhoz, hogy hozzájussanak a támogatáshoz. Ekkor a támogatásból származó előnyöket össze kell vetni a felmerülő költségekkel. A termelőknél felmerülő költségek korlátozhatják az önkéntes rendszerekben történő részvételt, különösen akkor, ha a támogatásból származó előnyök nem haladják meg a megfelelés költségét (beleértve a tranzakciós költségeket is).

Különböző földrajzi területek és speciális igények esetén nehezen koordinálhatók a szigorúan meghatározott célok. Ilyenkor a projektszerű megközelítés segíthet, amikor a termelő kidolgozza és benyújtja azt a projekttervet, amely a támogatás ellenében megvalósítandó célokat tartalmazza.

Az OECD [2007] tanulmánya arra a következtetésre jut, hogy a piaci hiányosságokat (például: táj, biodiverzitás) korrigáló politikák esetén a célzott támogatások (függetlenül attól, hogy szétválasztottak-e vagy sem) számos esetben (különösen, ha a célzott intézkedéssel elérhető megtakarítás nagy) költséghatékonyság szempontjából a legjobb megoldásnak bizonyulnak. A tanulmány a következő kivételeket emeli ki: széleskörűen jelentkező piaci hiányosság, amely korlátozza a célzottabb intézkedés által elérhető megtakarítást; magas politikafüggő tranzakciós költségek; szétválasztott támogatás, valamint nehezen elkülöníthető termék és nem termék előállítás esetén.

A *célzottság mértékét* nehéz pontosan becsülni, mert többféle dimenziója és mértéke lehetséges. A legelterjedtebb a *területi célzottság*, amely többnyire területalapú támogatásokhoz kapcsolódik. Ebben a formában nagy összegek viszonylag szerény adminisztrációs költséggel allokálhatók. Az előnyök akkor a legnagyobbak, ha a preferenciák és igények erős földrajzi eltérésén túl a megfelelés költségei terén is jelentős területi különbségek mutatkoznak (például: a föld termelékenysége, az eltérő földhasználati intenzitás, az eltérő termelési rendszerek miatt). Mivel ekkor a (határ-) nyereség és költség is területi eltéréseket mutat, fontos, hogy e földrajzi eltéréseket az ösztönzők megállapítása során figyelembe vegyék.<sup>6</sup>

A *társadalmi célzottság* inkább a jövedelempolitikákra jellemző. A projektszintű célzottság, amely bizonyos termelési eljárásra vagy eredményre irányul, sokkal pontosabb, de általában költségesebb is.

A célzottság egyik fontos kérdése, hogy egy-egy intézkedés csak az új (pótlólagos) „szolgáltatásokra”, vagy a már meglévőkre is kiterjedjen-e. Az első esetben nem vehetnek részt a programban azok a gazdálkodók, akik már elérték a kívánt eredményt, vagy alkalmazzák az elvárt termelési eljárást.

Fontos kérdés a *célváltozók meghatározása* is. *Latacz-Lohman* [2000] szerint a várt eredményhez legközelebbi változók a leghatékonyabbak. Ugyanakkor a lehető

<sup>6</sup> Bővebben lásd például: *Latacz-Lohman* [2000]; OECD [2001a és 2003].



legnagyobb rugalmasságot kell biztosítani azon a téren, hogy a gazdálkodók hogyan érik el a jól meghatározott, mérhető célt. E rugalmasság a politika elfogadását is megkönnyíti (OECD, 2001b). Meghatározza a célzottság hatékonyságát az is, hogy mire irányul a célzás: a legkisebb költségre, a legnagyobb haszonra, vagy a legmagasabb haszon/költség arányra.

#### *Addicionalitás*

A decentralizáció erősödésével elkerülhetetlenül nő a társfinanszírozás aránya.

#### *Ár/érték arány*

Az elemzésnek talán ez a legbonyolultabb területe. Gazdasági értelemben a politika költségének hatása által elérni kívánt hozzáadott értéket, valamint azt kell tükröznie, hogy a társadalom mennyit hajlandó fizetni a mezőgazdaságból származó előnyök megtartásáért.

A beavatkozás célja általában valamilyen piaci hiányosság (közjavak, externáliák, aszimmetrikus információ stb.) kezelése, mert az érintett „termékek” esetében nem működik megfelelően, vagy egyáltalán nincs piac. Éppen ezért a piaci érték meghatározása is nehéz. Tovább nehezíti a kalkulációt, hogy különböző értékek (használati, opciós, egzisztenciális, hagyaték) vehetők figyelembe, és nincs általánosan elfogadott mérési módszer. A leggyakrabban (elsősorban környezetvédelmi szolgáltatásokra) alkalmazott módszerek a következők: feltételes értékelés (contingent valuation), utazási költség és élvezeti ár. Az érték meghatározása ezen a területen további kutatásokat igényel.

#### *Hozzáadott érték európai szinten*

Az ECORYS [2008] tanulmánya szerint jelenleg a KAP EU-szintű hozzáadott értéke kedvezőtlen minősítést érdemel. Ennek fő oka, hogy az *intézkedések nem célzottak*, ez pedig túlzott mértékű alternatív költséget eredményez. A közvetlen támogatások olyan paramétereken alapulnak, amelyek nem kapcsolódnak a kitűzött célok elérése során felmerülő költségekhez. Más tanulmányok még tovább mennek. Az európai hozzáadott érték Sapir-jelentésben megfogalmazott definíciója alapján a KAP megszüntetendő és teljes mértékben renacionalizálандó (Sapir et al., 2004).

Valójában nehéz eldönteni, hogy a mezőgazdaság EU-szintű támogatása létrehoz-e európai hozzáadott értéket. A válasz igazából intézkedésenként eltérő lehet. Több olyan terület is van (élelmiszer-minőség, kereskedelempolitika, egyes környezetvédelmi kérdések, nemzetközi és globális közjavak stb.), ahol indokoltnak tűnik az EU-szintű irányítás. Ráadásul az EK-Szerződés közösségi szintre helyezi az ag-

rárpolitikát, ami intézményileg mindenképpen megoldja a kérdést. Ám a politikát kétségkívül úgy kell átalakítani, hogy megfeleljen a közkiadásokra vonatkozó alapvető szabályoknak, valamint a hozzáadott érték alapelveinek: javítani kell a hatékonyságot (*célzott politikák*), és *minimalizálni szükséges az alternatív költségeket*.

### *Európai közjavak*

Az európai mezőgazdaság szerkezete és funkciói sok tekintetben különböznek a tengerentúli országok magas versenyképességű agrárgazdaságaitól. Ez utóbbiaktól eltérően az európai mezőgazdaság évszázados hagyományokra tekint vissza. Jelentős szerepet tölt be a gazdaságban, a természeti erőforrások felhasználásában, a környezet alakításában, továbbá a társadalmi szerkezetben (európai mezőgazdasági modell). Kiemelendő, hogy az európai mezőgazdaság sűrűn lakott országokban működik, s jelentős a hozzájárulása a kis települések fennmaradásához. (A tengerentúli magas versenyképességű mezőgazdaságok – az Egyesült Államokban, Kanadában, Argentínában, Ausztráliában, Új-Zélandon – többnyire ritkán, vagy viszonylag ritkán lakott, az európaival össze nem hasonlítható településszerkezettel jellemezhető térségekben folytatják az agrártermelés jelentős részét.)

Az EU-országokban az agrártermelésnek nemcsak a végtermék-előállítás a célja, hanem a vidék arculatának megőrzése, a vidéki közösségek fenntartása, a környezeti javak előállítása. E szerepet korábban a mezőgazdaság kettős hivatásának nevezték, az utóbbi évtizedben pedig a *multifunkcionális mezőgazdaság* az európai mezőgazdasági modell központi tényezője. E teljesítmények egyúttal versenyhátránynak tekinthetők a tengerentúli versenytársakhoz képest. (Utóbbiaknál ugyanis e fajta addicionális szerep nem hárul az agrárgazdaságra.)

Az EU mezőgazdaságának társadalmi-gazdasági szerepét a GDP-előállításban, illetve a foglalkoztatásban betöltött súlyánál pontosabban mutatja a *mezőgazdasági földterület, illetve az erdőterület aránya*. Annak mértéke az EU-tagországok többségében meghaladja a 80 százalékot (lásd a 9. táblázatot). Azaz Európában a földfelszín döntő részét a mezőgazdaság gondozza. E területek – beleértve az erdőket is – az EU-ban jellemzően kultúrtájak, a rendszeres gazdasági tevékenység által gondozott, fenntartott földterületek. E tájak rendben tartása, az erózió megelőzése, a földfelszín növényekkel történő borítása, az allergén és egyéb gyomnövények kiirtása, a különféle környezetvédelmi előírások betartása, a rurális tájakhoz kapcsolódó kulturális örökség megőrzése egyaránt pozitív externalitások, közjavak előállítását jelenti. Mindezek együttesen *európai közjavaknak* minősíthetők.

**A mezőgazdasági terület és az erdőterület aránya az Európai Unióban,  
illetve egyes EU-tagországokban 2008-ban**

	Mezőgazdasági terület (1)	Erdőterület (2)	Összesen (1+2)
Ausztria	40,1	41,6	82,5
Csehország	46,1	34,1	80,1
Franciaország	54,1	31,6	85,6
Görögország	64,0	22,8	86,8
Lengyelország	52,1	30,0	82,1
Magyarország	61,8	19,7	81,5
Nagy-Britannia	69,9	11,6	81,5
Németország	47,7	30,2	77,9
Olaszország	50,1	23,3	73,4
Spanyolország	50,0	33,3	83,3
Svédország	7,0	73,5	80,5
Szlovákia	39,3	41,6	80,9
Szlovénia	24,2	60,1	84,3
EU-25	42,4	–	–
EU-15	41,9	38,2	81,1
EU-10	44,8	–	–

*Forrás:* EU Commission, Directorate-General for Agriculture.

A mezőgazdaság a termék-előállításán túl tehát további *pótlólagos szolgáltatásokat* teljesít a társadalom részére. Ezért a mezőgazdaság európai modelljének lényeges sajátossága a több funkció, a multifunkcionalitás. A *multifunkcionalitás kulcselemei* a következők:

- többszörös termék- és nemtermék-kibocsátások létrehozása, amelyeket a mezőgazdaság együttesen állít elő (összekapcsolt termék);
- egyes nem termékkibocsátások az *externalitások*, illetve a *közjavak* jellemzőit mutatják.

A multifunkcionális jellemzők akkor vezetnek gazdaságpolitikai akciókhoz, ha egyes jólétnövelő vagy jólétsökkentő többszörös outputok esetében nincs magánpiac. Ha ilyen esetben politikai akció szükséges az externalitás internalizálására, az érintett tevékenység jellemzői hatást gyakorolnak a tervezésre és a korrekciós tevékenység alkalmazására.

A magán- és a közjavak együttes előállítására esetén a hatékonyság feltétele egyrészt, hogy a magánjavak termelését, felhasználását és kereskedelmét a piaci mechanizmus határozza meg. Másrészt a társadalom által igényelt közjavak *előállításához célzott és szétválasztott gazdaságpolitikai intézkedések* szükségesek. A cél olyan jó politikai gyakorlat kialakítása, „amely az élelmiszer- és a nem élelmiszer-előállítás többszörös célját a legköltséghatékonyabb módon éri el, figyelembe véve a nemzetközi átsugárzó hatás közvetlen és közvetett költségeit” (OECD, 2001b).

Kiemelendő azonban, hogy a KAP-támogatások nagyságrendje nem a fenti funkciók alapos mérlegelése alapján alakult ki. Az agrártámogatások nagyságrendje alapvetően a múltbeli összegeken alapul, azok *nagyságrendje tehát szükségképpen vitatható*.

## MEGVÁLASZOLANDÓ KÉRDÉSEK A KÖLTSÉGVETÉSI FELÜLVIZSGÁLAT FOLYAMATÁBAN

*Dalia Grybauskaitė* [2008] költségvetési főbiztos a témakörrel az eddig kialakult álláspontokra tekintettel a következőket emelte ki:

- elkerülhetetlen az agrárkiadások reformja;
- a Közös Agrárpolitikát az új közös célokkal kell összehangolni;
- nem kerülhető el a közvetlen támogatások fokozatos megszüntetése;
- lényeges elem a II. pillér megerősítése, illetve az I. pillér társfinanszírozása;
- a vidékfejlesztést el kell mozdítani a kohéziós politika felé.

Az alapvető kérdés az, hogy *milyen kiadásokat finanszírozzanak az európai adófizetők*. Az európai döntéshozók és az adófizetők számára egyáltalán nem magától értetődő a Közös Agrárpolitika további finanszírozása. Felmerül a kérdés, hogy *indokolt-e a megreformált Közös Agrárpolitika közös finanszírozása*. Kiszélesíthető-e a nemzeti társfinanszírozás? Indokolt-e a közvetlen támogatási rendszer közös finanszírozásának hosszú távú fenntartása?

### **Indokolt-e a megreformált KAP közös finanszírozása?**

Az előző fejezetben foglalkoztunk azzal a kérdéssel, hogy mikor indokolt a közös finanszírozás. Most kiindulásként mégsem ezekre az alapelvekre hivatkozunk, hanem ismertetünk néhány olyan (bizottsági körökben és egyes tagállamok által is osztott) álláspontot, amely (a már említett Sapir-jelentésen kívül) egyértelműen elutasítja a közös finanszírozást.

„Az új célkitűzések és feladatok meghatározása (mint például: a környezet és a vidéki területek védelme) elsősorban azt a célt szolgálja, hogy indokoltá tegye a támogatások folytatását. Bár azt hangoztatják, hogy az EU-támogatások a termelők által a társadalomnak nyújtott szolgáltatásokat díjazza, sem a vidéki térséget erő-

sebben célzó intézkedések, sem a feltételeesség (cross compliance) környezetvédelmi és állatvédelmi motívumai nem elég meggyőzőek. A multifunkcionális európai mezőgazdasági modell új intézkedései – elődeihez hasonlóan – elsősorban disztributív politikai célokat szolgálnak. [...] A Közös Agrárpolitikát illetően marad tehát a kérdés: miért kellene folytatni a gazdaság egy viszonylag kis (ráadásul a foglalkoztatásban csak csekély jelentőséggel bíró) csoportjának aránytalanul magas közösségi támogatását [...]?” (Becker, 2008)

„Költségvetési súlya miatt a KAP politikai és erőforrásoldalról egyaránt fékezi a reformokat. [...] A kezdeti években a biztonságos élelmiszer-ellátás megteremtése erősen motiválta a termelésösztönző közös politika kialakítását. Ma már nincs ilyen motiváció. Adott tehát a kérdés: *miért kellene a mezőgazdaságnak nagyobb támogatásban részesülnie, mint a bányászatnak, a textiliparnak vagy bármelyik más hanyatló iparágnak?*” (Begg, 2007 – kiemelés tőlünk.)

Ezek a megközelítések általában az EU-szintű hozzáadott érték vizsgálatából indulnak ki. A gondot – mint már oly sok alkalommal – itt is a közjavak értékelése (illetve annak hiánya) okozza. Mint már említettük a közjavak értékének meghatározása rendkívül nehéz feladat. Azt általában mindenki elfogadja, hogy hozzájárulnak a helyi/regionális/nemzeti/EU/globális jóléthez, ám értékük nem jelenik meg a GDP-ben.

Amennyiben a megreformált politika támogatásait közjavakra (pozitív externáliákra) alapozzuk, és Pigou-típusú támogatásokat alkalmazunk az externáliák internalizálására, a növekedést bővített (a közjavak értékét is magába foglaló) GDP-vel kell mérni a hagyományos GDP helyett (bővebben lásd: Brunstad et al., 2007).

További problémát okozhat, hogy egyes közjavak értéke nem a mezőgazdaságnál jelenik meg. A biodiverzitás, a tájkép és számos más közjavak haszna például a turizmusban jelentkezik. Amennyiben a közjavak értékét sikerül meghatározni (vagy inkább megbecsülni), és a növekedés mérése során a megfelelő helyen figyelembe venni, pontosabb képet kaphatunk a *megreformált* agrár- (vidék-) politika által előállított *európai hozzáadott értékről*.

A mezőgazdaság különösen fontos Európa számára, és nemcsak az élelmiszer-termelés miatt. Az élelmiszereken kívül a mezőgazdaság számos olyan terméket (szolgáltatást) állít elő, amelyekért nem fizetünk ugyan, mégis értéket képviselnek. *A mezőgazdaság két szempontból is jelentősen eltér a gazdaság többi ágazatától:* szoros kapcsolatban áll a fizikai környezettel és a termelés jelentős externáliákkal (közjavakkal) jár. Ez azt jelenti, hogy az élelmiszer-termelés során a mezőgazdaság a társadalom által értékelt teljesítmények teljes skáláját nyújtja, miközben azt a (agrártermékek) piac(a) csak részben honorálja. A szabályozás segíthet egyes esetekben, ám bizonyos körülmények között pénzügyi eszközökre van szükség a piaci hiányosságok korrekciója érdekében. *A szabályozás és finanszírozás kereteit EU-szinten kell kialakítani* a következők miatt.

– Európa a világ egyik legnagyobb élelmiszer-termelő régiója. A *globális élelmiszer-biztonság* szempontjából kulcsfontosságú a (válság esetén mozgósítható) termelési tényezők „készenlétben” tartása, a versenyképesség javítása, valamint az innováció ösztönzése.

– A föld *stratégiai inputtényező*. A mezőgazdaság és az erdőgazdaság hasznosítja az európai földfelszín több mint 80 százalékát. Az élelmiszer-termelés csak egyike az ökoszisztéma számos szolgáltatásainak. A piaci viszonyok szabad érvényesülése háttérbe szorítja a földért mint inputért „versenyző” többi (jóléti) szolgáltatást, hiszen azoknak nincs, vagy csak korlátozottan van piacuk. Az egymással versenyző prioritások kezelése közösségi szinten kialakított rugalmas, stratégiai földhasználati politikát igényel, amely nem nélkülözheti a (legalább részben) közösségi forrásból finanszírozott pénzügyi ösztönzőket sem.

– A globális *környezeti problémák* (például: a klímaváltozás) kezelése EU-szinten indokolt. A klímaváltozás elleni küzdelem az EU kiemelt prioritásai közé tartozik. Aligha van olyan szektor, amelyet jobban érinthet a klímaváltozás, mint a mezőgazdaságot (szélsőséges időjárási viszonyok miatt áradások, szárazság, termési időszak, hőmérséklet stb.). A mezőgazdaságnak nemcsak alkalmazkodnia kell a klímaváltozáshoz, hanem küzdhet is ellene (alternatív energiaforrások, szénmegkötés, csökkentett károsanyag-kibocsátás stb.). A föld egyszerre a legfontosabb kibocsátási forrás és a küzdelem legfontosabb eszköze.

– *A természet, a környezet és a táj minősége és menedzsmentje határon átnyúló megközelítést tesz szükségessé*, hiszen sem az ökoszisztéma, sem a környezet, sem a szennyezés nincs tekintettel a nemzeti határookra.

– Az etikai szempontok (például: állatjólét), valamint az (humán-, növény- és állat-) egészségügyi követelmények kereskedelmi szempontból *szupranacionális* megközelítést igényelnek.

– Európai érdek a *fenntartható fejlődés*, méghozzá úgy, hogy annak terhére ne hárítsuk a környezetre, a fejlődő országokra vagy a jövő generációira.

10. táblázat

### Reform a költségvetési alapelvek tükrében

<b>SZUBSZIDIARITÁS</b>	Növekvő mértékű decentralizáció
<b>ARÁNYOSSÁG</b>	Célzott politikák, költség-előny elemzés, projektmegközelítés
<b>ADDITIONALITÁS</b>	Általánytámogatás kivételével társfinanszírozás
<b>ÁR/ÉRTÉK ARÁNY</b>	Költséghatékonyság + nem termék outputok értékének kalkulációja
<b>EURÓPAI KÖZJAVAK</b>	Közjóság alapú támogatási rendszer
<b>EURÓPAI HOZZÁADOTT ÉRTÉK</b>	Célzott támogatások; pozitív externáliák európai vagy globális tovaryűrűző hatásokkal

Forrás: Saját összeállítás.

– *Versenypolitikai megfontolásokból* fontos, hogy legalább az európai verseny tisztességes (kiegyenlített) legyen. (Például a termelőktől elvárt ökológiai hatékonyság nem mehet a gazdasági hatékonyság rovására – ökológiai megfontolásból csak a gazdagabb tagállamok tudnának támogatást nyújtani.) Külön kiemelendő ezen a téren a válság- és kockázatmenedzsment témaköre.

A fenti esetekben indokoltnak tűnik *a közös költségvetés valamilyen mértékű hozzájárulása* (még ha társfinanszírozás formájában is). A támogatások jelenlegi szintje azonban – egyes álláspontok szerint jelentős mértékben – meghaladja a közjavak által indokolt mértéket. A politikát úgy kell átalakítani, hogy megfeleljen a közkiadásokra vonatkozó alapvető szabályoknak (lásd a 10. táblázatot), valamint a hozzáadott érték alapelveinek: javítani kell a hatékonyságot (célzott politikák) és minimalizálni szükséges az alternatív költségeket.

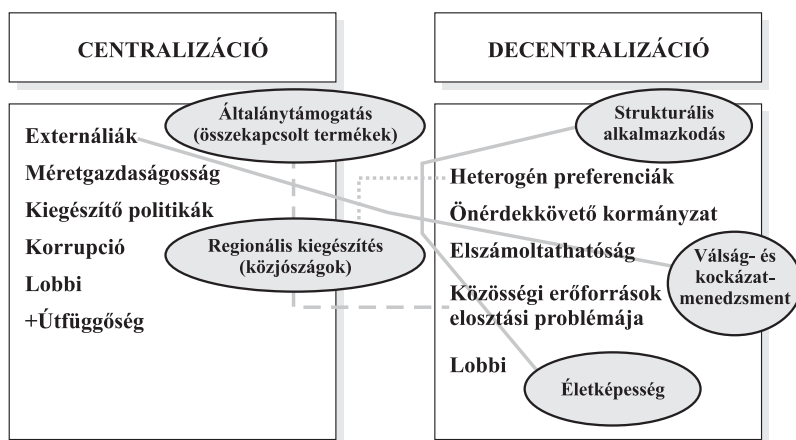
### Kiszélesíthető-e a nemzeti társfinanszírozás?

További kérdés, hogy hogyan finanszírozzák a közös politikát. A társfinanszírozás szintjének emelése szinte minden felülvizsgálati anyagban megjelenik. Itt csak kettőt emelünk ki, de ezek is jól tükrözik a költségvetési megközelítést.

„A társfinanszírozás rutineljárás a strukturális és kohéziós politika területén. Fontos hangsúlyozni, hogy a társfinanszírozás a politika tartalmát nem változtatja meg, csak azt, hogy ki fizeti. A társfinanszírozás irányába történő elmozdulás kétségtelenül jelentős hatással lehet a tagállamok nettó költségvetési pozíciójára. Ugyanakkor jelentős mennyiségű költségvetési erőforrás szabadulna fel, amely más prioritások támogatását szolgálhatná, elősegítve a kiegyensúlyozottabb költségvetést.” (Begg, 2007)

1. ábra

#### A centralizáció/decentralizáció mellett szóló érvek



Forrás: Saját összeállítás.



„A KAP további reformjának egyik kiindulópontja a *társfinanszírozás szerepének növelése*, különösen a közvetlen támogatások terén, ahol az új tagállamok a csatlakozási tárgyalások során már megkapták a fakultatív társfinanszírozás lehetőségét. [...] Miért ne lehetne társfinanszírozni a közvetlen támogatásokat? A strukturális politika területén ez elfogadott finanszírozási forma, és nem eredményezte a közös politika renacionalizációját.” (Becker, 2008)

A vizsgált elméletek (fiskális föderalizmus, politikai gazdaságtan) szerint arra a következtetésre jutottunk, hogy teljes központosítás (központi finanszírozás, végrehajtás és ellenőrzés) csak az összekapcsolt termékek esetében indokolt (lásd az *1. ábrát*). Minden más esetben megfontolandó a decentralizáció valamilyen mértéke, a nemzeti és regionális hatóságoknak egyre inkább részt kell vállalniuk a pénzügyi felelősségben.

### **Indokolt-e a közösen finanszírozott közvetlen támogatási rendszer fenntartása?**

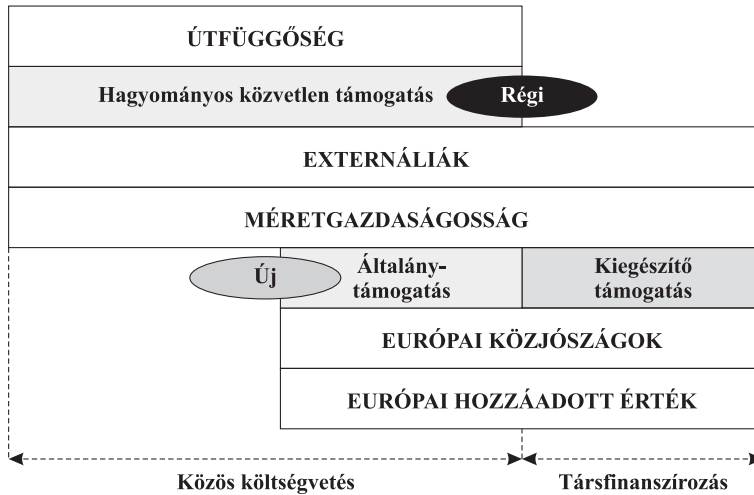
A közvetlen támogatásokat eredetileg az ártámogatás csökkentéséből származó jövedelemkiesés kompenzációjaként, tehát jövedelemtámogatásként vezették be. Kezdetben a termeléshez kapcsolódtak (összekapcsolt támogatás), torzították a piacokat, így egyértelműen jelentkeztek (negatív) externális hatások. Ez indokolta a politika és a finanszírozás központosítását.

Jelenleg a közvetlen támogatások jelentős része szétválasztott (torzító hatásuk nincs, vagy minimális), a politika mégis centralizált. A fiskális föderalizmus elmélete szerint a közvetlen támogatásokat teljes egészében meg kellene szüntetni. Az útfüggőség azonban második legjobb megoldás keresésére ösztönöz.

Az útfüggőség miatt a KAP támogatási rendszere nem alakítható át egyik pillanatról a másikra. A korábbi reformok is azt mutatják, hogy a szükséges változtatások csak fokozatosan valósíthatók meg. Első lépésként *csökkenteni szükséges az általános támogatások arányát, és növelni a célzott támogatásokat*.

Bonyolultabb, több időt igénylő lépés a támogatások tartalmának az átalakítása (lásd a *2. ábrát*). A jövedelemtámogatás nem lehet központi feladat. Sem a méretgazdaságossági előnyök, sem az externáliák internalizálása nem indokolja a központi finanszírozást. Ráadásul a jövedelemtámogatást illetően meglehetősen eltérőek a tagállami preferenciák. A közösségnek nincsenek meg a megfelelő eszközei a jövedelemreallokációs programokhoz. Egyéni szinten sem az adminisztráció, sem a jövedelemadó- és társadalombiztosítási rendszerekkel való koherencia nem biztosítható (Buti–Nava, 2003).

### A közös finanszírozás oka a régi és az új rendszerben



*Forrás:* Saját összeállítás.

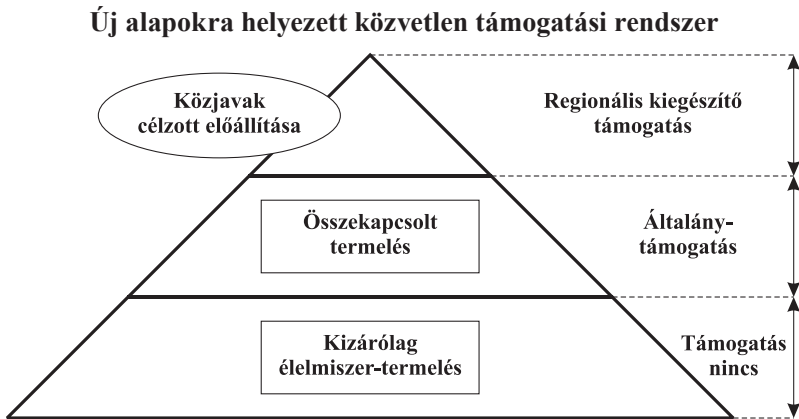
Ugyanakkor a korábbi fejezetekben már tárgyalt európai és globális közjavak bizonyos esetekben szükségessé teszik a központi politikát és finanszírozást. Az ECORYS [2008] tanulmánya sem vitatja, hogy a redisztributív politikák (különösen, ha régiók közötti újraelosztásról van szó) esetében jelentkezhetnek *méretgazdaságossági előnyök*. A Közösség rendelkezik azzal az intézményi kapacitással, amely szükséges az ilyen régiók közötti programok irányításához és ellenőrzéséhez.

A bemutatott elméleti megközelítések szerint teljes centralizáció ekkor is csak az összekapcsolt termékek esetében indokolt (lásd a 3. ábrát). *Általánytámogatás alkalmazható, ha a nem termékoutput a mezőgazdasági termelés „mellékterméke”, az olyan közjavak esetében, amelyek előállítása bármely európai termelőtől elvárható, és amelyek értéke többé-kevésbé független az előállítás helyétől.*

A fent vázoltakkal kapcsolatban meg kell említeni, hogy más megközelítések is lehetségesek. Ám a jelenlegi rendszer folytatása újratermelné a problémákat, a teljes renacionalizáció pedig veszélyeztetné a fent említett közjavak társadalmilag optimális mennyiségének az előállítását.

Fontos megjegyezni, hogy amennyiben méretgazdaságossági alapon a közjavak előállításának központi finanszírozása az előnyös, a tovagyrűző hatások jellegétől függően a többi funkció alacsonyabb kormányzati szinten is hatékonyan ellátható, és megfontolandó a decentralizáció.

A közjavak jelentős regionális eltéréseket mutathatnak. Ezek az eltérések (az egyes tagállamok sajátos társadalmi és környezeti feltételei) indokolják a *regionális kiegészítő támogatást*, amely közjavak célzott előállítására ösztönöz. A támogatási jogosultságot sajátos kettősség jellemzi. Egyrészt a korábbinál lényegesen korlá-



Forrás: Saját összeállítás.

tozottabb, hiszen a támogatás csak azoknak a termelőknek járna, akik valamilyen többlétszolgáltatást nyújtanak a társadalom számára (projektszerű megközelítés). Másrészt a jogosultság kiterjesztett, hiszen a támogatást a vidéki területek valamennyi „gondozója” (mezőgazdaság, erdőgazdaság, aquakultúra stb.) igényelhetné.

A *regionális célzott támogatás* jobban igazodhat a ténylegesen felmerülő több-letköltségekhez (arányosság) és hozzájárulhat a költségek és hasznok egyensúlyának a javításához (költséghatékonyság, ár/érték arány).

### Irodalom

- Alesina, A. – Angeloni, I. – Schuknecht, L.* [2002]: What Does the European Union Do? European University Institute Working Paper, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSC No. 2002/61.
- Baldwin, R. – Wyplosz, C.* [2004]: The Economics of European Integration, McGraw Hill Education.
- Baldwin, R.* [2005]: The Real Budget Battle, Une crise peut en cacher une autre, In: CEPS Policy Brief, No. 75., június. [http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item\\_id=1237](http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1237)
- Becker, P.* [2008]: Reforming the European Financial Framework. EU-Consent EU-Budget Working Paper, No. 5. [www.eu-consent.net](http://www.eu-consent.net)
- Begg, I.* [2007]: The 2008/9 EU Budget Review. EU-Consent EU-Budget Working Paper, No. 3. Letölthető: [www.eu-consent.net](http://www.eu-consent.net)
- Behrens, A. – Ferrer, J. N. – Egenhofer, C.* [2008]: Financial Impacts of Climate Change: Implications for the EU Budget. CEPS Working Document, No. 300.
- Binger, A.* [2003]: Global Public Goods And Potential Mechanisms For Financing Availability. Background paper prepared for the Fifth Session of the Committee for Development Policy meeting, April 7–11, 2003.
- Blandford, D – Hill, B.* [2006]: Helping European Agriculture to adjust – A proactive approach to agricultural policy. *EuroChoices*, (5.) 3.
- Brunstad, R. J. – Gaasland, I. – Vardal, E.* [2007]: Optimal provision of public goods. Implications for support to agriculture. Discussion paper, INSTITUTT FOR SAMFUNNSØKONOMI, DEPARTMENT OF ECONOMICS. ISSN: 0804–6824.

- Buti, M. – Nava, M.* [2003]: Towards a European Budgetary System. Paper prepared for the 2003 IIPF Conference, EUI Working Papers, RSC 2003/8., május.
- Cornes, R. – Sandler, T.* [1996]: The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods. Cambridge University Press.
- Csaba, L.* [2005]: The New Political Economy of Emerging Europe. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- EC [2005]: Communication from the Commission to the Council on risk and crisis management in agriculture. European Commission, SEC(2005) 320.
- EC [2007]: Reforming The Budget, Changing Europe. A Public Consultation Paper In View Of The 2008/2009 Budget Review. Communication from the Commission, European Commission, SEC (2007) 1188 final. Brussels, 12.9.2007.
- EC: Directorate-General for Agriculture – Agricultural Statistics, European Commission. Letölthető: [http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/index_en.htm)
- EC: Financial Programming and Budget European Commission.  
Letölthető: [http://ec.europa.eu/budget/faq/faq\\_report\\_budg\\_impl\\_en.htm#faq9](http://ec.europa.eu/budget/faq/faq_report_budg_impl_en.htm#faq9)
- ECORYS [2008]: Study on EU spending. Final Report, ECORYS Nederland BV – Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis – Institute for Economic Research Nederland BV Rotterdam.  
Letölthető: [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue\\_paper/study\\_EUspending\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_en.pdf)
- Ederveen, S. – Gelauf, G. – Pelkmans, J.* [2006]: Assessing subsidiarity. CPB Document 133., CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- Ederveen, S. – Pelkmans, J.* [2006]: Principles of Subsidiarity. CPB Netherlands Bureau of Economic Policy, The Hague.
- El-Agraa, A. M.* [2004]: The European Union, Economics and Policies,(seventh edition). FT Prentice Hall.
- El-Agraa, A. M.* [2007]: The European Union, Economics and Policies (eighth edition). FT Prentice Hall.
- Elekes, A. – Halmai, P.* [2008]: A Vision for the CAP. Budgetary perspective. Consent workshop: First Lessons from the Budgetary Review. ZEW, Mannheim, 24–25 November 2008.
- FAO [2002]: The state of food and agriculture, 2002. FAO Agricultural Series, No. 34.
- FAO [2007]: The state of food and agriculture, 2007, FAO Agricultural Series, No. 38.
- Ferrer, N. J. – Kaditi, E. A.* [2007]: The EU added value of agricultural expenditure – from market to multifunctionality – gathering criticism and success stories of the CAP. Report prepared by the Centre for European Policy Studies (CEPS) for the European Parliament.
- Ferrer, N. J.* [2007]: The EU Budget: The UK Rebate and the CAP Phasing them both out? Centre for European Policy Studies, CEPS Task Force Report, Brussels, december.
- Figueira, F.* [2008]: A Better Budget for Europe: Economically Efficient, Politically Realistic. European Policy Analysis, No 2., Swedish Institute for European Policy Studies, április.
- Grethe, H* [2006]: Environmental and Agricultural Policy: What Roles for the EU and the Member States? Keynote paper for the conference „Subsidiarity and Economic Reform in Europe”, organized by the European Commission, the CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis and the Dutch Ministry of Economic Affairs, November 8–9, 2006, Brussels.
- Grybauskaitė, D.* [2008]: Reforming the Budget, Changing Europe Results of the public consultation. Conference „Reforming the Budget, Changing Europe”. November 12, 2008, Brussels.
- Halmai P.* (szerk.) [2007b]: Az Európai Unió agrárrendszere. Mezőgazdasági Kiadó, Budapest.
- Halmai P.* [2004]: A reform ökonómiája, KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest.
- Halmai, P. – Udovec, G. – Elekes, A. – Papp, G. – Vásáry, V.* [2009]: A Vision of the Future of the common Agricultural Policy. Manuscript.
- Halmai, P. [2007a]: Common agricultural policy, common budget? *Journal of Public Finance*, 1.
- International Monetary Fund (IMF) [2001]: Government Financial Statistics Yearbook, 2001. Washington, D.C.
- Koethenbuerger, M.* [2007]: Revisiting the 'Decentralization Theorem' – On the Role of Externalities (October 2007). CESifo Working Paper, No. 2128.  
Letölthető: <http://ssrn.com/abstract=1022515>

- Latacz-Lohman, U. – Hodge, I. [2003]: European Agri-environmental Policy for the 21st Century, *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 47., No. 1., 123–139. o.
- Latacz-Lohman, U. [2000]: A decision-making framework for devising optimal implementation strategies for good agricultural and environmental policy practices. [COM/AGR/CA/ENV/EPOC(200)56/FINAL], OECD, Paris.
- Mahé, L. P. – Ortalo-Magné, F. [2001]: Politique agricole: Un modèle européen, Groupe d'économie mondiale. Presses de Sciences Po, Paris.
- Mojmir Mrak et al. [2007]: EU Budget Review: An Opportunity for a Thorough Reform or Minor Adjustments? Executive Summary of the Final Report of the EU Budget Reform Taskforce October 2007.
- Molle, W. [2007]: European Cohesion Policy. Routledge, London.
- Morrissey, O. – Velde, D. – Hewitt, A. [2002]: Defining International Public Goods: Conceptual Issues. In: M. Ferroni – A. Mody (eds): International Public Goods: Incentives, Measurements and Financing. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Musgrave, R. A. [1959]: The Theory of Public Finance. New York, McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. [1965]: Essays in Fiscal Federalism. Brookings Institution, Washington, D.C.
- Musgrave, R. A. [1969]: Theories of fiscal federalism. *Public Finance*, Vol. 24., 521–532. o.
- Nordhaus W. D. [1999]: Global Public Goods and the Problem of Global Warming. Annual Lecture, The Institut d'Economie Industrielle (IDEI), Toulouse, France, június 14.
- Oates, W. E. [1972]: Fiscal Federalism. Harcourt Brace & Jovanovich, New York.
- Oates, W. E. [1999]: An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (3), 1120–1149. o.
- Oates, W. E. [2002]: Fiscal Federalism and European Union: Some Reflections. Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia, Italy.
- OECD [1999]: A matrix approach to evaluating policy: preliminary findings from PEM pilot studies of Crop policy in the EU, the US, Canada and Mexico. COM/AGR/CA/TD/TC(99)117/FINAL
- OECD [2001a]: Multifunctionality: Towards an analytical framework. OECD, Paris.
- OECD [2001b]: Improving the environmental performance of agriculture: Policy options and market approaches. OECD, Paris.
- OECD [2001c]: Market effects of Crop Support Measures. OECD, Paris.
- OECD [2001d]: Income transfer efficiency of farm support measures. [AGR/CA/APM(2001)24].
- OECD [2003]: Multifunctionality: The policy implications. OECD, Paris.
- OECD [2004]: Financing Global and Regional Public Goods Through ODA: Analysis and Evidence from the OECD Creditor Reporting System. Working Paper, No. 232. Letölthető: www.oecd.org
- OECD [2007]: Policy design characteristics for effective targeting. AGR/CA/APM(2005)32/FINAL, 2007. május 25.
- Olson, M. Jr. [1969]: The Principle of „Fiscal Equivalence”: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 59., 479–487. o.
- Osterloh, S. – Heinemann, F. – Mohl, P. [2008]: EU Budget Reform Options and the Common Pool Problem. Centre for European Economic Research (ZEW), Paper prepared for the Conference on Public Finances in the EU, March 3–4, 2008, Brussels.
- Pelkmans J. [2006]: European Integration – methods and economic analysis. Longman Publishing, New York.
- Pelkmans, J. [2005]: „REACH”: Better Regulation for Europe? Presentation for the Hearing of the European Parliament on REACH, January 19, 2005.
- Reisen, H. – Soto, M. – Weithöner, T. [2004]: Financing Global And Regional Public Goods Through Oda: Analysis And Evidence From The OECD Creditor Reporting System. OECD Working Paper, No. 232. DEV/DOC(2004)01
- Sapir, A. – Aghion, P. – Bertola, G. – Hellwig, M. – Pisani-Ferry, J. – Rosati, D. K. – Vinals, J. – Wallace, H. – Buti, M. – Nava, M. [2004]: An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report. Oxford University Press.

- Schelling, T. C.* [2002]: What Makes Greenhouse Sense? *Foreign Affairs*, University of Cambridge, Vol. 81., N. 3., május–június.
- Seabright, P.* [1996]: Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*, Vol. 40.
- Tabellini, G.* [2002]: The Assignment of Tasks in an Evolving European Union. CEPS Policy Brief, No. 10., Centre for European Policy Studies, Brussels, január.
- Tiebout, C. M.* [1956]: A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64., 416–424. o.
- Warr, P. G.* [1983]: The private provision of a public good is independent of the distribution of income. *Economic Letters*, Vol. 13., 207–211. o.
- Weingast, B. R.* [2005]: The Performance and Stability of Federalism: An Institutional Perspective. In: *Ménard, C. – Shirley, M. M.* (eds.): *Handbook of New Institutional Economics*. Springer, Dordrecht, 149–172. o.